

KEBIJAKAN KRIMINAL PENANGGULANGAN PENYALAHGUNAAN BAHAN BAKAR MINYAK (BBM) BERSUBSIDI

Oleh :

Aprillani Arsyad, SH,MH¹

Abstrak

Penyalahgunaan Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi sering terjadi di masyarakat, hal ini tentu sangat merugikan baik bagi Pemerintah (Negara) maupun bagi masyarakat yang membutuhkan. Karena tujuan pemberian subsidi tidak tepat pada sasaran yaitu; langsung atau tidak langsung membantu golongan masyarakat yang kurang mampu menjalankan aktifitas sehari-hari. Penyalahgunaan BBM bersubsidi ini adalah tindak pidana sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 53 sampai dengan Pasal 58, dan diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp. 60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah), serta pidana tambahan berupa pencabutan hak atau perampasan barang yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana dalam kegiatan usaha minyak dan gas bumi. Meskipun demikian dalam implementasinya penanggulangan tindak pidana ini dirasakan masih kurang efektif; hal ini disebabkan antara lain; terdapat celah-celah dan merupakan kelemahan dari Undang-undang No. 22 Tahun 2001, yang memungkinkan pelaku dapat lolos dari jeratan hukum, seperti tidak adanya ketentuan mengenai batas jumlah maksimum BBM bersubsidi yang dapat dijual secara bebas kepada masyarakat; dan tidak adanya ketentuan mengenai Straf minima khusus dalam tindak pidana ini.

Keywords : *Kebijakan Kriminal, Penyalahgunaan BBM Bersubsidi.*

A. PENDAHULUAN

Minyak dan Gas Bumi (Migas) sebagai sumber daya alam yang strategis dan tidak terbarukan merupakan komoditas vital yang menguasai hajat hidup orang banyak dan mempunyai arti penting dalam kegiatan perekonomian nasional. Oleh karena itu, pengelolaannya harus dilakukan secara profesional dan berkelanjutan, agar dapat memberikan manfaat secara maksimal berupa kesejahteraan bagi rakyat secara keseluruhan.

Berdasarkan pemikiran itu maka minyak dan gas bumi dikuasai oleh Negara, dan arti kata menguasai adalah; bahwa Pemerintah atas nama Negara menguasai semua hak

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Jambi.

yang terkandung dalam sumber daya migas, yaitu hak milik (property right), dan hak mempergunakan (mening right), dan hak menjual (economic right)².

Sehubungan dengan hal itu, Undang-undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Kata-kata dikuasai oleh Negara dalam ketentuan di atas merupakan dasar bagi konsep hak penguasaan Negara. Guna mewujudkan amanat dari Undang-undang Dasar 1945 tersebut, maka telah diberlakukan beberapa Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, antara lain³ :

1. Undang-undang No. 44 Prp Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi;
2. Undang-undang No. 15 Tahun 1962 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No.2 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri;
3. Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Perusahaaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara;
4. Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
5. Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2002 tentang Kewajiban dan Tata Cara Penyetoran Pendapatan Pemerintah dari Hasil Operasi Pertamina sendiri dan Kontrak Production Sharing;
6. Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2002 tentang Badan Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi;
7. Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1989 tentang Kerja sama Pertamina dengan Badan Usaha Pemurnian dan Pengolahan Minyak dan Gas Bumi
8. Keputusan Presiden No. 169 Tahun 2000 tentang Pokok-pokok Organisasi Pertamina.

² Rudi M. Simamora, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Djambetan, Jakarta, 2000, hal. 6.

³ H. Salim HS, *Hukum Pertambangan Di Indonesia*, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010, halaman 281

Sejak berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-undang No. 44 PrpTahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, Undang-undang No. 15 Tahun 1962 tentang Kewajiban Perusahaan Minyak Memenuhi Kebutuhan Dalam Negeri, Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina, Undang-undang No. 10 Tahun 1974 tentang Perubahan Undang-undang No. 8 Tahun 1971 tentang Pertamina tidak berlaku lagi, namun peraturan pelaksanaan dari keempat Undang-undang tersebut tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan baru berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Selanjutnya mengenai Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi, Pasal 5 Undang-undang No. 22 Tahun 2001, menyatakan sebagai berikut :

Kegiatan Usaha Minyak dan Gas Bumi terdiri atas :

1. Kegiatan Usaha Hulu yang mencakup :
 - a. Eksplorasi;
 - b. Eksploitasi.
2. Kegiatan Usaha Hilir yang mencakup:
 - a. Pengolahan;
 - b. Pengangkutan;
 - c. Penyimpanan;
 - d. Niaga.

Ditengah kondisi sulit yang dihadapi oleh Pemerintah ; akibat semakin meningkatnya permintaan BBM Bersubsidi dan naiknya harga BBM di pasar dunia, ada pihak-pihak tertentu baik perseorangan maupun korporasi yang melakukan perbuatan tidak bertanggung jawab berupa : pengoplosan, penimbunan, penyelundupan, pengangkutan dan penjualan kepada industri BBM Bersubsidi. Perbuatan tersebut bertujuan untuk mendapatkan keuntungan bagi diri sendiri atau korporasi dengan mengorbankan kepentingan orang banyak (masyarakat).

Perbuatan-perbuatan dari orang-orang dan korporasi tersebut diatas, selain merugikan Negara dan dapat menimbulkan keresahan masyarakat akibat dari kelangkaan

BBM, oleh karena itu perlu upaya penanggulangan yang serius dan terpadu dari semua pihak yang terkait.

B. PEMBAHASAN

1. Kriminalisasi Penyalahgunaan BBM Bersubsidi.

Kriminalisasi adalah suatu penetapan dalam Undang-undang mengenai perbuatan-perbuatan yang semula bukan suatu tindak pidana menjadi tindak pidana. Dengan ditetapkannya suatu perbuatan sebagai tindak pidana berarti perbuatan tersebut adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana bagi siapa saja yang melanggar larangan tersebut. Muladi⁴, mengatakan bahwa hukum pidana dan penegakkan hukum pidana merupakan bagian dari politik (kebijakan) kriminal (criminal policy) politik kriminal merupakan bagian dari politik penegakan hukum (law enforcement policy) yang mencakup pula penegakan hukum perdata dan penegakan hukum administrasi, dan politik penegakan hukum merupakan bagian politik sosial (social policy) yang merupakan usaha meningkatkan kesejahteraan warga negaranya.

Dengan ditetapkannya perbuatan-perbuatan tertentu sebagai suatu tindak pidana (kriminalisasi) sebagai awal dari politik kriminal terhadap perbuatan-perbuatan tertentu dalam masyarakat yang harus dilindungi dari perbuatan penyimpangan oleh orang atau korporasi, yang dilanjutkan dengan penegakan hukum (law enforcement) dalam rangka mencapai kemakmuran atau kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan akhir dari politik sosial (social policy)

Selanjutnya, Sudarto⁵, mengemukakan 3 (tiga) arti mengenai kebijakan kriminal, yaitu :

- a. Dalam arti sempit, ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dan reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana.

⁴ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Material Indonesia Dimasa Datang*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar FH UNDIP, 1990, hal. 2.

⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1977, halaman 161

- b. Dalam arti luas, ialah keseluruhan fungsi dari aparat penegakan hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi.
- c. Dalam arti paling luas, ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sosial dari masyarakat.

Politik kriminal merupakan “suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan”.

Adapun kriminalisasi terhadap perbuatan yang berupa penyalahgunaan BBM Bersubsidi dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, adalah sebagai berikut :

Pasal 53 :

Setiap orang yang melakukan :

- a. Pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengolahan dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling tinggi Rp. 50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah)
- b. Pengangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Pengangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling tinggi Rp. 40.000.000.000,00 (empat puluh miliar rupiah)
- c. Penyimpanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Penyimpanan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp. 30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah)
- d. Niaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 tanpa Izin Usaha Niaga dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling tinggi Rp. 30.000.000.000,00 (tiga puluh miliar rupiah)

Pasal 54 :

Setiap orang yang meniru atau memalsukan Bahan Bakar Minyak dan Gas Bumi dan hasil olahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp. 60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).

Pasal 55 :

Setiap orang yang menyalahgunakan pengangkutan dan/atau Niaga Bahan Bakar Minyak yang disubsidi Pemerintah dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling tinggi Rp. 60.000.000.000,00 (enam puluh miliar rupiah).

Dari ketentuan beberapa pasal dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tersebut di atas, ternyata merupakan pidana perizinan meliputi Izin Pengolahan, Pengangkutan, Penyimpanan, dan Niaga BBM pada umumnya, dan tindak pidana meniru atau memalsukan BBM dan Gas Bumi. Hanya Pasal 55 yang khusus mengatur BBM Bersubsidi berupa menyalahgunakan pengangkutan dan/atau niaga BBM yang disubsidi Pemerintah.

Di dalam penjelasan Pasal 55 dikatakan bahwa : "... yang dimaksudkan dengan menyalahgunakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan perseorangan atau badan usaha dengan cara yang merugikan kepentingan masyarakat banyak dan negara seperti antara lain kegiatan pengoplosan Bahan Bakar Minyak, penyimpangan alokasi Bahan Bakar Minyak, pengangkutan dan penjualan Bahan Bakar Minyak ke luar negeri".

Dari penjelasan di atas maka penyalahgunaan BBM Bersubsidi meliputi perbuatan antara lain :

1. Pengoplosan : yaitu mencampur BBM dengan air, atau berbagai jenis BBM lain sehingga kualitasnya menurun, atau dengan minyak oli bekas dan lain sebagainya sehingga keuntungan yang diperoleh lebih besar.
2. Penyimpangan alokasi Bahan Bakar Minyak : yaitu perbuatan mengalihkan peruntukan BBM Bersubsidi yang seharusnya disalurkan kepada masyarakat umum tetapi dijual kepada industri, karena selisih harga yang cukup besar.
3. Pengangkutan dan penjualan BBM Bersubsidi ke luar negeri karena adanya selisih harga cukup besar.

Perbuatan-perbuatan di atas dapat dipastikan bertujuan untuk menguntungkan diri sendiri atau badan usaha (korporasi), tanpa memperhatikan kerugian yang ditimbulkan dari perbuatannya. Baik yang diderita oleh warga masyarakat berupa kerusakan kendaraan maupun Pemerintah (Negara) karena maksud diberikannya subsidi tidak tepat sasaran. Oleh karena itu, maka sepatutnyalah perbuatan ini digolongkan dalam “Kejahatan” sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 57 ayat (2) sebagai berikut : “Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 52, Pasal 53, Pasal 54, dan Pasal 55 adalah kejahatan”.

Mengenai kejahatan, Mardjono⁶ mengatakan : “Apalah yang dimaksud dengan kejahatan itu? Bagi sebagian besar masyarakat kita, kejahatan diartikan sebagai pelanggaran atas hukum pidana, dalam Undang-undang pidana maupun ketentuan-ketentuan pidana dalam peraturan perundang-undangan lainnya, dirincikan perbuatan atau perilaku yang dilarang atau diancam dengan hukuman (pidana). Hukum pidana dilihat sebagai suatu reaksi terhadap perbuatan ataupun orang yang telah melanggar norma-norma moral dan hukum dan karena itu telah mengancam dasar-dasar pemerintahan, hukum, ketertiban dan kesejahteraan sosial. Para pelaku kejahatan dianggap telah tidak memperdulikan kesejahteraan umum, keamanan dan hak milik orang lain.

Dari pengertian kejahatan di atas, jelas bahwa kejahatan adalah suatu perbuatan yang anti sosial, karena perbuatan tersebut sangat merugikan masyarakat, seperti halnya perbuatan penyalahgunaan BBM Bersubsidi yang semata-mata mengejar keuntungan bagi diri sendiri atau korporasi tanpa menghiraukan kepentingan orang lain dan masyarakat atau Negara.

2. Masalah atau kelemahan dalam Penanggulangan Penyalahgunaan BBM Bersubsidi

Kelemahan dalam penanggulangan penyalahgunaan BBM Bersubsidi adalah :

⁶ Mardjono Reksodiputro, *(Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi)*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Fak. Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 30 Oktober 1993, hal. 1.

- a. Tidak adanya ketentuan yang mengatur tentang jumlah maksimum BBM Bersubsidi yang dapat dijual secara bebas kepada masyarakat sehingga hal ini dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang dengan berbagai cara atau modus dan bekerjasama dengan orang dalam membeli BBM Bersubsidi dari SPBU (Stasiun Pengisian Bahan Bakar Umum) dalam jumlah yang besar untuk dijual kembali dengan keuntungan yang besar, baik kepada masyarakat umum maupun kepada perusahaan (industri) atau bahkan di selundupkan ke luar negeri.

Hal ini juga berkaitan dengan budaya pedagang eceran yang semakin banyak dapat ditemui di kaki lima sepanjang jalan, baik di dalam kota maupun di luar kota. Pada kenyataannya pedagang-pedagang eceran ini tidak memiliki izin dari yang berwenang. Namun diakui atau tidak pedagang eceran ini dalam situasi dan kondisi tertentu banyak membantu masyarakat yang membutuhkan, meski harus membeli dengan harga yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan masalah diatas, Muladi⁷ mengatakan : “Satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa kita tidak boleh mengharapkan terlalu besar tentang peranan Sistem Peradilan Pidana sebagai pengendali kejahatan, sebab sistem ini hanya merupakan salah satu sarana saja dalam politik kriminal (yang bersifat penal). Sistem Peradilan Pidana hanya berfungsi terhadap recorded crimes yang menjadi masukannya.

Fungsinyapun kadang-kadang tidak dapat bersifat maksimal (total enforcement) sebab demi menjaga keseimbangan antara ketertiban umum (public order) dan hak-hak individual (individual right) maka batas-batas penegakan hukum dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang ketat. Berdasarkan pendapat diatas, maka dalam penanggulangan terhadap penyalahgunaan BBM Bersubsidi, disamping dengan menggunakan sarana penal juga diperlukan pendekatan non Penal yang disebut juga sebagai pencegahan tanpa menggunakan pidana.

⁷ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Tanpa Tahun, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, halaman 3

b. Tidak adanya Straf Minima Khusus

Pada umumnya pemidanaan terhadap pelaku penyalahgunaan BBM Bersubsidi dirasakan sangat ringan dan hal ini tidak menimbulkan efek jera bagi terpidana. Dengan tidak adanya straf minima khusus dalam ketentuan Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, maka dalam pemidanaan terhadap pelaku penyalahgunaan BBM Bersubsidi Hakim berpatokan kepada straf minima umum dalam KUHP yaitu pidana penjara 1 (satu) hari. Ini berarti Hakim dapat menjatuhkan pidana minimal 1 (satu) hari dan maksimal 6 (enam) tahun.

Demikian juga halnya dengan pidana denda, tidak adanya straf minima khusus pidana denda, dan maksimal Rp. 60.000.000.000 (enam puluh miliar rupiah). Hal ini dirasakan kurang efektif dalam penanggulangan penyalahgunaan BBM Bersubsidi, karena tidak menimbulkan efek jera bagi pelakunya.

c. Pelaksanaan Pidana Denda terhadap Korporasi

Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, Badan Usaha atau korporasi dapat menjadi subjek tindak pidana penyalahgunaan BBM Bersubsidi, dan pidana yang dapat dijatuhkan adalah pidana denda paling tinggi ditambah sepertiganya.

Namun tidak ada ketentuan khusus mengenai pelaksanaan pidana denda yang tidak dibayar oleh korporasi. Hal ini dapat menimbulkan masalah, karena ketentuan pelaksanaan pidana denda dalam Pasal 30 KUHP yaitu, apabila denda tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan pengganti selama 6 (enam) bulan hanya berlaku untuk subjek "orang", tidak untuk korporasi.

C. PENUTUP

Dari uraian sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

- a. Kriminalisasi terhadap penyalahgunaan BBM Bersubsidi dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001, meliputi perbuatan-perbuatan ; pengoplosan, penyimpangan alokasi distribusi, penimbunan dan pengangkutan dan penjualan ke luar negeri, serta termasuk kualifikasi kejahatan;
- b. Penanggulangan tindak pidana penyalahgunaan BBM Bersubsidi belum efektif, disebabkan terdapat kelemahan dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2001, yaitu ;

tidak adanya batas maksimal jumlah BBM yang dapat dijual secara bebas, dan tidak ada Straf Minima Khusus, serta tidak ada ketentuan tentang pelaksanaan denda yang tidak dibayar oleh korporasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Moeljatno, Azas-Azas Hukum Pidana, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana, Materil Indonesia di Masa yang akan datang Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip*, Semarang, 1990.
- _____, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, tanpa tahun.
- Reksodiputro Mardjono, *Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleran*, Pidato pengukuhan jabatan guru besar, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1993.
- Salim HS, *Hukum Pertambangan di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Simamora, Rudi M, *Hukum Minyak dan Gas Bumi*, Djambatan, Jakarta, 2000
- Sudarto D, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977.

Jurnal :

- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Masalah dan Upaya Peningkatan Kualitas Penegakan Hukum Pidana Dalam Pemberantasan Korupsi*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4 No. 1, 2007.

Peraturan Perundang-undangan :

- Republik Indonesia, Undang-undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan

-----, Undang-undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

KUHP